NOV072023_09B5203 · NIW · 中文参考译文

AAO 非先例决定。非官方中文译文，以英文原件为准。

美国公民及移民服务局
行政上诉办公室
非先例决定

案号：28539245 日期：2023年11月7日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人寻求就业类第二优先（EB-2）移民分类，作为持有高级学位的专业人士，并寻求对该分类所附工作要求给予国家利益豁免。见《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能证明申请人作为裁量事项值得获得国家利益豁免。此事现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。

申请人负有举证责任，须以优势证据证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对此事项中的问题重新审查（de novo）。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，本办公室将驳回上诉。

一、法律

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明其符合基础EB-2签证分类的资格，即作为高级学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

高级学位是指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年逐步提升的经验，等同于硕士学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

专业定义为该法第101(a)(32)条所列的职业，以及任何以美国学士学位或其外国同等学位为进入该职业最低要求的职业。1 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)。

1 专业应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医师、外科医生，以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。该法第101(a)(32)条。

特殊能力是指显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇的专业水平。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。申请人必须首先提交满足六类证据中至少三类的文件。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)-(F)。2 然而，满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。3 如果申请人做到这一点，本办公室随后将进行最终实质审查，以决定证据整体是否表明其被认可具有显著高于该领域通常所遇的专业水平。

如果申请人证明符合基础EB-2分类的资格，其随后必须确立其作为裁量事项值得获得对工作要求“ 符合国家利益 ”的豁免。该法第203(b)(2)(B)(i)条。虽然法规和相关条例均未定义“ 国家利益 ”一词，Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016)提供了审理国家利益豁免申请的框架。Dhanasar指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为裁量事项4授予国家利益豁免，如果申请人证明：

- 拟议事业兼具实质价值和国家重要性；
- 该个人处于有利地位以推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作要求将有利于美国。

二、EB-2分类

申请人最初主张同时作为高级学位专业人士和具有特殊能力的个人符合EB-2分类的资格，但在回应审理主任的证据请求（RFE）时，其侧重于前者。审理主任在其RFE中未处理申请人的EB-2资格，并在其决定中认定其作为具有特殊能力的个人满足要求。但审理主任极为简短的分析并未认定申请人满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)下所要求的三项证据标准，未包含最终实质审查，并错误地陈述特殊能力要求源自Dhanasar决定。因此，本办公室撤回审理主任关于申请人符合EB-2分类资格的结论。

由于根据下述讨论，本办公室认定申请人不符合且不值得获得国家利益豁免，且此点对其上诉具有决定性，本办公室拒绝触及并特此保留其作为具有特殊能力的个人或作为持有高级学位的专业人士符合EB-2分类资格的问题。见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯粹咨询性认定 ”）；另见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本已不符合资格的情况下，拒绝在上诉中触及替代性问题）。

2 如果此类证据不适用于该个人的职业，申请人可提交可比证据以确立其资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。
3 USCIS此前已确认这一两部分审理方法在特殊能力外国人情形下的适用性。6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2), https://www.uscis.gov/policy-manual/volume-6-part-f-chapter-5。
4 另见Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属于裁量性质）。

三、国家利益豁免

记录显示，申请人在巴西曾是一家卡车公司的共同所有人数年。在此之前，其从[已隐去]大学获得营养师学位。其提议在佛罗里达州创办一家卡车公司，为包括批发商和农业公司在内的美国企业提供货运和仓储服务。申请人计划作为该公司的物流总监兼首席执行官指导其运营。

A. 实质价值和国家重要性

第一项要件，实质价值和国家重要性，聚焦于该个人拟从事的具体事业。事业的价值可在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域中得到证明。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在的前景影响。Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。

审理主任认定申请人拟议事业具有实质价值，但此认定基于其在行业中的教育和经验。第一项要件并不聚焦于申请人及其教育和就业经历，而是聚焦于具体拟议事业。在回应审理主任的RFE时，申请人提及其在货运行业的专长和技能，而非其通过拟议事业将提供的服务的价值。虽然本办公室承认小企业总体上在商业领域具有价值，但申请人未提交证据表明其具体拟议事业根据Dhanasar分析框架将具有实质价值。因此，本办公室撤回审理主任关于该要求的结论。

至于拟议事业的国家重要性，审理主任认定申请人未证明其指导一家小型货运公司将对物流行业产生更广泛的影响、该角色的影响将超出公司及其客户、以及该事业将具有雇用美国工人的重大潜力或其他实质性积极经济影响。

在上诉中，申请人将其对审理主任补件通知（RFE）的答复部分内容复制到上诉中，实质上重复了审理主任已驳回的相同论点。其主张拟议事业具有国家重要性的一种方式是通过创造就业。根据申请人最初提交的商业计划，其公司将在运营第五年末雇用27名工人，包括卡车司机、货运装卸工、机械师和物流助理，薪资总额超过1.5百万美元。该计划还预计到运营第三年净利润接近250,000美元。申请人在补件通知答复中提交的修订计划还主张，将通过其拟议事业创造间接就业。

具有雇用美国工人的重大潜力或具有其他实质性积极经济影响，特别是在经济萧条地区的事业，很可能被理解为具有国家重要性。Id. at 890。本办公室首先指出，两版商业计划中包含的就业创造预测均缺乏充分支持，因为不清楚申请人如何得出这些数字。计划提及物流和卡车行业的一般趋势，如供应链问题和卡车司机短缺，这些影响整个行业的招聘和就业，但

它们并未呈现或讨论申请人拟议企业特有的因素和经济条件。

此外，即使创造就业的预测得到了充分支持，申请人也未能证明在佛罗里达地区雇用27名工人（以及预计新增的58个间接就业岗位）具有足以构成国家利益的重要性。案卷中没有任何迹象表明[已隐去]或该企业拟设的具体地点属于经济萧条地区，证据也未显示该就业创造水平可能对该地区或区域产生重大积极经济影响。

申请人还主张，通过其拟议事业，他将“ 激励并帮助其他物流和运输公司调整其经营方式以适应不断变化的市场需求，并提高其服务质量 ”。但他在商业计划或其他材料中均未阐明他打算如何影响竞争对手的经营方式，也未具体说明他将帮助他们作出哪些调整。这些主张缺乏细节和支持性证据，不足以证明其拟议事业可能在更广泛层面上影响物流行业。

在提交其复制的RFE答复后，申请人接着称美国公民及移民服务局（USCIS）“ 一贯表示，评估一个人工作预期影响的一种方式是评估该个人过去的成就 ”。我们首先注意到，他并未以已公布裁决的引注或政策文件的援引来支持这一陈述。其次，如上所述，这一陈述与我们在大萨（Dhanasar）案中阐述的分析框架直接冲突，其中第一要件仅考察特定拟议事业的潜在预期影响，而第二要件则侧重于申请人及其推进该事业的条件。申请人的资质和过往成就与判定其拟议事业的国家利益无关。

基于上述所有理由，申请人未能证明其拟议事业具有重大价值和 national importance（国家重要性），因此他不符合大萨（Dhanasar）分析框架第一要件的要求。

四、结论

申请人在上诉中还主张，他通过表明自己具备良好条件推进其拟议事业，以及总体而言豁免职位邀请要求将符合国家利益，从而满足大萨（Dhanasar）案的第二和第三要件。然而，由于他不符合大萨（Dhanasar）分析框架的第一要件，他未能证明其符合国家利益豁免的资格。鉴于这已足以决定申请人的上诉结果，我们拒绝审理并在此保留其是否符合其余要件的资格问题。参见 Bagamasbad, 429 U.S. at 25；另参见 Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. at 526 n.7。

裁定：上诉被驳回。